

**APOYO Y SERVICIOS FINANCIEROS PARA LA MICROEMPRESA:
LECCIONES PARA EL SALVADOR**

Claudio González Vega

Noviembre, 1994

Rural Finance Program
Department of Agricultural Economics
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

This paper derives lessons for El Salvador, distilled from theory and from experience elsewhere, about the promotion and financing of small and microenterprises. Equity considerations require both to incorporate the poor into growth processes in the long run and alleviating the costs for them of structural adjustment in the short run. While efficient financial services are important (among other things) for the first task, their contribution to the second is very limited. Credit matters only when productive opportunities exist; thus, the target population are the productive poor. Credit, however, cannot create such opportunities. While not all producers demand credit, most demand deposit facilities. When they demand loans, they want more than funds; they are interested in an established relationship with the intermediary. This requires an image of permanency that only viable institutions can provide. Viability is fiscally sound and introduces compatible incentives. To reach the poor, new financial technologies and organizational designs must be promoted.

APOYO Y SERVICIOS FINANCIEROS PARA LA MICROEMPRESA: LECCIONES PARA EL SALVADOR¹

Claudio Gonzalez-Vega²

I. Acentuada atención política

Son muchos los que en años recientes han descubierto y han manifestado un interés cada vez mayor en el sector informal de una economía y en los microempresarios que operan en ese sector. Esto no debería sorprender en países en desarrollo, como El Salvador, donde la pequeña y la microempresa están por todas partes. Sin embargo, las estrategias proteccionistas de crecimiento económico del pasado, en el mejor de los casos las ignoraron y con frecuencia más bien propiciaron entornos poco favorables para su mejoramiento y expansión.

Durante la década de los ochentas, por otra parte, el empleo en el sector informal creció aceleradamente. Aparentemente, más de la mitad del empleo urbano en El Salvador se genera en actividades por cuenta propia o en empresas de hasta cuatro empleados (FUSADES). Esta acentuada generación de empleo en microempresas podría ser vista como una buena o como una mala señal.

¹ Conferencia dictada en el seminario "Estrategia Económica para la Micro y Pequeña Empresa", organizado en San Salvador el 25 de octubre de 1994 por el Grupo Asesor Económico y Social (GAES) del Ministerio de Planificación de El Salvador. Se mantiene el estilo de la presentación oral.

² El autor es profesor de Economía Agrícola y de Economía en Ohio State University y Director del Programa Mercados Financieros Rurales de esa universidad. El autor agradece la invitación de Evelyn Jacir de Lovo (GAES) y de Juan Belt (USAID), así como la orientación y comentarios de Roberto Rivera Campos (GAES) y Anabella de Palomo (USAID) y las manifestaciones de los participantes en el seminario.

Sería una buena señal, en la medida en que el sector informal mostrara una gran capacidad para generar empleo productivo para miles de personas, muchas de ellas pobres, que de otra manera estarían desocupadas. Sería una mala señal en la medida en que esos empleos surgieran en actividades poco productivas, como respuesta a la falta de potencial de crecimiento de la economía y a su poca capacidad para generar empleo en el sector formal (usualmente mejor remunerado).

Finalmente, sería una señal de esperanza, en la medida en que los dueños de estas microempresas dieran altas muestras de iniciativa, de creatividad, de capacidad de adaptación a cambios en las circunstancias. Todas éstas son características fundamentales de una capacidad empresarial latente, la que podría ser desencadenada con cambios en el entorno en que estos productores operan; cambios que mejoraran tanto las oportunidades existentes como el acceso a los recursos necesarios para aprovechar más plenamente esas oportunidades.

En cualquier caso sería erróneo, ya sea idealizar, ya sea condenar a este sector y a quienes en él operan. La realidad de cada país nos ofrece evidencia suficiente para apoyar a todas y cada una de estas visiones alternativas de la microempresa y del sector informal. Este sector es tremendamente heterogéneo, no sólo en cuanto a la naturaleza de las actividades que en él se desarrollan, sino también en cuanto a las destrezas empresariales y al potencial de mejoramiento de quienes componen el sector. Entre otras cosas, esta heterogeneidad hace imposible la adopción de unas pocas recetas simples, tanto para organizar el apoyo estatal, como para diseñar mejores mecanismos de financiamiento de las actividades que ahí ocurren.

Por la misma razón, no sorprende que el acentuado interés reciente en el sector haya contagiado a académicos, políticos y organizaciones de muy diferente orientación e ideología. En efecto, se ha desarrollado un consenso (casi una “moda”) de que resulta indispensable apoyar al sector. Esta acentuada atención política conlleva tanto oportunidades como peligros de consideración, pues si bien existe una opinión generalizada en cuanto a que el sector es importante, no existe igual consenso en cuanto a **cómo** promover el mejoramiento del sector de la mejor manera posible. Entre las buenas intenciones y una intervención exitosa existe un largo y complicado trecho.

El peligro mayor estriba en suponer que ya conocemos exactamente cuál es la receta y que lo único que hace falta son fondos abundantes para ponerla en práctica. Si el problema del subdesarrollo fuera uno de “falta de fondos”, ya iríamos bien encaminados en superarlo.

Tan peligroso como suponer que lo sabemos todo, no obstante, es ignorar las lecciones que ya hemos aprendido. Aprender “en carne propia” es siempre costoso y una de las pocas ventajas que un país como El Salvador tiene es aprovechar las experiencias de aquellos que ya han intentado soluciones que han fracasado o que son exitosas. Antes de relatar algunas de esas experiencias e identificar algunas lecciones importantes es necesario, sin embargo, precisar brevemente cuál es el problema que nos ocupa.

II. Crecimiento con equidad

Para la mayoría de los países en desarrollo, los ochentas fueron “la década del ajuste estructural”. Al igual que en años recientes en El Salvador, en muchos de estos países la acción estatal estuvo dominada por esfuerzos de estabilización macroeconómica y, en mayor o menor

medida, por intentos por aumentar el ingreso nacional por medio de reformas de política económica que buscan una utilización más eficiente de los recursos disponibles.

Existe un consenso profesional muy fuerte en cuanto a que estos programas de ajuste estructural tuvieron éxito en lograr el equilibrio macroeconómico interno y externo en muchos países (incluyendo a El Salvador). Hay, además, un reconocimiento generalizado de que, sobre todo en economías pequeñas y abiertas, las nuevas políticas son indispensables para promover el crecimiento del poder de compra de la población.

El reto adicional para los gobiernos estriba en alcanzar esas metas macroeconómicas globales, al mismo tiempo que se protege a los pobres, para que no sufran un impacto negativo desproporcionado en el proceso de ajuste y, sobre todo, para crear las bases para incorporarlos de lleno en el nuevo proceso de crecimiento que se está propiciando.

En el caso de mi país, Costa Rica, tanto en el larguísimo plazo de su evolución histórica, como en el corto plazo de la experiencia de ajuste reciente, el objetivo de crecimiento económico unido a un mejoramiento de las condiciones sociales se ha logrado con bastante éxito. Desde luego que las condiciones iniciales son diferentes en El Salvador, pero la experiencia de mi país me hace optimista en cuanto a la posibilidad de encontrar mezclas apropiadas de una acción estatal eficiente y de mecanismos de mercado que permitan alcanzar metas de esta naturaleza. Para descubrir cómo hacerlo conviene distinguir dos dimensiones muy diferentes del reto.

Un primer reto es lograr un mayor crecimiento con equidad en el **largo plazo**. Esto requiere políticas y programas que faciliten la participación de los pobres en el proceso de crecimiento mismo. Esto se logra:

- (a) creando oportunidades de empleo más estable y mejor remunerado;

- (b) aumentando el acceso de los pobres a los activos productivos y
- (c) aumentando la productividad de sus “activos” (tanto de su capital físico como de su capital humano).

Afirmaré que servicios financieros eficientes, cuyo papel es importante, se encuentran entre muchos otros ingredientes que hacen posible este proceso.

Un segundo reto estriba en mitigar los costos **transitorios** del ajuste (siempre menores que los costos del no ajuste o del ajuste desordenado) en el caso de los elementos más vulnerables de la sociedad. Afirmaré que en esta segunda tarea, el sistema financiero formal y semiformal puede (y debe) jugar un papel muy limitado.

Otros instrumentos (apoyados con recursos fiscales) son más eficaces que el crédito para aliviar la penuria de quienes no poseen (todavía o nunca) oportunidades productivas y, por lo tanto, no tienen capacidad para endeudarse. Dar crédito cuando no existe capacidad de endeudamiento es un crimen. Por definición, un préstamo debe ser pagado. Incrementar el endeudamiento de un pobre cuando no existe capacidad para pagar sólo le agrega un carga adicional al deudor de bajos ingresos.

Por otro lado, si para evitarle dificultades al pobre se tolera la falta de pago, como tal el instrumento financiero tarde o temprano se destruye. Deja de ser crédito y pasa a ser un simple conducto para transferencias fiscales. En este caso sería menos costoso (más eficiente) diseñar bien la asistencia fiscal desde el inicio. ¿Si esto es así, entonces, para qué disfrazarla con el nombre de préstamo? Lo asombroso es que esto se hace con mucha frecuencia.

III. El crédito como restricción

No obstante estas consideraciones y a pesar de la gran diversidad de enfoques en la promoción de la microempresa, los programas de crédito dominan los esfuerzos de apoyo al sector. Existe el supuesto implícito de que la falta de acceso al crédito (particularmente la falta de acceso al crédito formal) representa la limitación más seria a que se enfrenta un microempresario.

Esta creencia se ve reforzada por las respuestas de muchos microempresarios quienes, al preguntárseles, califican la falta de crédito como la restricción más seria que enfrentan. Se trata muchas veces de sólo una apariencia, sin embargo. La falta de liquidez de una microempresa podría tal vez reflejar la decisión equivocada de producir un bien por el que no existe demanda suficiente o la decisión de fijar el precio de venta al nivel incorrecto. Tal vez con los fondos de un préstamo se podrían cubrir costos excesivos o mantener inventarios demasiado elevados, a pesar de que no haya ventas suficientes. Si los inventarios excesivos, las ventas bajas y esporádicas y los elevados costos de producción le ponen presión a su capital de trabajo, el microempresario puede suponer que con crédito puede resolver todos sus problemas. Si sus decisiones son malas o su oportunidad productiva es deficiente, sin embargo, el microempresario no tiene capacidad de pago y sin ella, el crédito no puede resolver su problema.

IV. Lecciones generales sobre el papel del crédito

A partir de las consideraciones anteriores se pueden sacar algunas primeras conclusiones importantes, ampliamente corroboradas por la experiencia:

- (a) Primero, es claro que un mejoramiento sustancial del nivel de vida de una población requiere del crecimiento económico; en el largo plazo, ésta es la condición necesaria para superar la pobreza.

Aún más, cuando más sufren los pobres es en una recesión o cuando el crecimiento se estanca y por eso los pobres son los primeros en beneficiarse con la recuperación. En todo caso, para lograr la participación de los pobres en el proceso de crecimiento hay que mejorar su capital humano, con servicios de nutrición, salud y educación; hay que mejorar el funcionamiento e integración de los mercados, principalmente del mercado de trabajo; y hay que promover un entorno macroeconómico que multiplique sus oportunidades productivas.

Si bien un sistema financiero eficiente es parte de este entorno hospitalario, su contribución es sólo indirecta. Todo lo anterior (capital humano, mercados, buenas políticas) es esencial. En lo que se logre en estas áreas (no financieras) está el grueso del papel del estado en el combate contra la pobreza. Lo demás es complementario, coadyuvante, pero no esencial.

- (b) Segundo, el crédito importa, y en determinadas condiciones importa mucho, pero sólo cuando existen oportunidades productivas que no podrían ser aprovechadas plenamente con los recursos propios del microempresario. Así, el cliente potencial (la población meta) no es el pobre, sino **el pobre productivo**.
- (c) Tercero, el crédito **no** puede crear oportunidades productivas. Suponer lo contrario estuvo a la base del fracaso de muchos programas de crédito en el pasado.

El crédito no construye el camino necesario para comercializar rentablemente la producción, cuando no existe. El crédito no genera una nueva tecnología que permita reducir los costos. El crédito no convierte en empresario a quien no tiene esa capacidad. Por eso se

equivocan, por un lado, quienes presumen que el desarrollo de la infraestructura, las instituciones y los mercados no le importa a los pobres. Todo lo contrario. Allí es donde nacen sus oportunidades productivas y la posibilidad de dejar de ser pobre. Se equivocan, por otro lado, los que piensan que el crédito es un sustituto de esos motores del desarrollo.

- (d) Cuarto, si bien la incorporación de los microempresarios al crecimiento económico requiere del acceso al crédito, éste es sólo **uno** entre muchos ingredientes que se necesitan. Posiblemente no sea ni siquiera el más importante.

El papel del crédito es crítico sólo en la medida en que facilita el aprovechamiento de oportunidades creadas por otros tipos de esfuerzos. Si esto es así, uno de los costos de oportunidad más serios de muchos programas de crédito del pasado fue que distrajeron la atención del desarrollo de la infraestructura, del establecimiento de las instituciones (tales como el marco jurídico), de la innovación y la transferencia de tecnología, procesos que aumentan directamente la productividad de los recursos. El otro costo fue que el diseño distorsionante de estos programas tampoco les permitió ofrecer eficientemente las funciones propias del sistema financiero. No hubo “ni chicha ni limonada”.

V. Pobreza y servicios financieros

En un sentido más general, ante la pregunta implícita: “¿Pueden los servicios financieros contribuir a la incorporación de los pobres y de sus microempresas al proceso de crecimiento del ingreso?”, la respuesta correcta es: “sólo en aquellos casos cuando se espera que los servicios financieros cumplan con sus funciones propias”. De otra manera, los servicios

financieros son un instrumento poco apropiado para alcanzar otro tipo de objetivos (no propios) y, en particular, para intentar una redistribución directa (que no sea regresiva) de la riqueza.

Los servicios financieros cumplen con sus funciones propias cuando:

- (a) permiten transferencias de poder de compra desde usos menos rentables hacia usos más rentables de los recursos.

Esta función de intermediación le permite mejorar sus ingresos tanto a quienes poseen recursos en exceso de sus propias oportunidades (depositantes) como a quienes no tienen recursos suficientes para aprovecharlas (deudores). Esta división del trabajo entre ahorrantes e inversionistas de todos tamaños, que se logra con la intermediación, es, además, de gran importancia social, porque permite reasignar recursos desde usos, agentes, actividades y regiones con poco potencial de crecimiento (adicional) hacia aquellos donde sí es posible una expansión rápida del producto.

Los servicios financieros cumplen con sus funciones propias cuando:

- (b) facilitan los pagos y el traslado de poder de compra en el tiempo y en el espacio (como en el caso de facilidades para enviar y recibir remesas, hacer o recibir pagos);
- (c) permiten decisiones intertemporales (de ahorro e inversión) más eficientes, contribuyendo a la acumulación de activos productivos;
- (d) facilitan el manejo de la liquidez por parte de los hogares y las empresas;
- (e) permiten la acumulación (poco costosa, ojalá rentable y poco riesgosa) de depósitos de valor, es decir, de reservas para hacerle frente a eventos futuros (emergencias u oportunidades no previstas) y
- (f) facilitan el manejo del riesgo y ofrecen mecanismos para compartirlo.

Los servicios financieros tienen un papel socialmente rentable únicamente cuando se proporcionan para lograr estos propósitos. Esta es precisamente una de las lecciones más importantes que se aprendieron durante los intentos previos por usar los mercados financieros formales presuntamente para promover determinadas actividades prioritarias, para compensar a ciertos productores por otras políticas que los perjudicaban, para liberar a algunos de la usura y para redistribuir el ingreso hacia los pobres.

En la práctica, el crédito dirigido y subsidiado con que se buscó alcanzar estos propósitos no desplazó a las fuentes informales de crédito y con dificultad promovió alguna actividad, dada la fungibilidad de los fondos. En general, estos programas esencialmente redistribuyeron el ingreso, pero al revés, de los pobres a los ricos. Así, a pesar de las mejores intenciones con que fueron diseñados, frecuentemente resultaron ser perjudiciales precisamente para las clientelas marginales a las que se buscaba apoyar en primer lugar.

Estos resultados son bien conocidos y han sido documentados en docenas de países. Demasiados fondos y esfuerzo se invirtieron, por ejemplo, en los programas especiales de crédito para el pequeño agricultor, para obtener resultados minúsculos. El objetivo central de incrementar el acceso de estos agricultores al crédito formal se logró poco (la proporción que no lo recibe sigue siendo elevada) y la reducción en el costo del endeudamiento se alcanzó sólo para unos pocos deudores grandes. A pesar de las tasas de interés artificialmente bajas, el crédito formal no resultó barato para los pequeños productores rurales y casi todas las carteras se concentraron en unas pocas manos.

¿Qué otras lecciones nos enseña la experiencia?

VI. Demanda por servicios de depósito

Una vez definido el papel de los servicios financieros, es importante reconocer que, entre éstos, el crédito no es el **único** servicio que es importante para el microempresario pobre. En particular, las facilidades para depositar ofrecen servicios valiosos en el manejo de la liquidez y en la acumulación de reservas.

Los investigadores y las autoridades siempre se sorprenden ante la intensidad de la demanda por facilidades de depósito en las zonas rurales de países muy pobres, donde los bancos no habían llegado todavía. Además, una de las características centrales de organizaciones financieras exitosas en llegarle a los pobres ha sido la satisfacción de esta demanda. Tal es el caso del programa de oficinas distritales (*unit desa*) del Bank Rakyat Indonesia (Banco Popular), donde se atienden cerca de 12.000.000 de pequeños depositantes y 2.000.000 de pequeños deudores, de manera estrictamente rentable.

La experiencia demuestra que:

- (a) A pesar del supuesto usual de que sí lo hacen, **no todos** los productores demandan crédito. Esto no ha de extrañar: son los activos, no los pasivos de una empresa los que generan un rendimiento. Acumular estos activos no siempre requiere endeudarse. La mayoría de las microempresas comienzan con recursos propios.
- (b) Entre aquellos que sí demandan préstamos, no todos lo hacen todo el tiempo (sino en momentos particulares; por ejemplo, durante el período entre siembra y cosecha).
- (c) En cambio, la mayoría de los hogares y empresas demandan instrumentos de pago, facilidades de depósito y otros medios para el manejo de liquidez y la acumulación de reservas, todo el tiempo.

- (d) Además, mientras que con el crédito los hogares y las empresas tienen que establecer su capacidad de pago, las decisiones de depositar y de retirar fondos están bajo su control. A la vez, su comportamiento en el manejo de los depósitos le confiere información al intermediario, lo que ayuda a establecer la condición de sujeto de crédito.

VII. No sólo una demanda de fondos

La experiencia demuestra que la demanda de crédito no es simplemente una demanda por fondos (prestables). Además de facilitar las decisiones intertemporales (cuándo y cuánto ahorrar), las transacciones financieras permiten hacerle frente a la falta de sincronización entre actividades de generación de ingresos (decisiones de producción) y actividades de gasto (decisiones de consumo y compra de insumos). Esto facilita la producción. Además, los servicios financieros también ayudan a hacerle frente al riesgo: facilitan la acumulación de reservas por motivos de precaución (para sobrevivir en emergencias) o por motivos de especulación (para aprovechar oportunidades futuras).

Entre las estrategias para hacerle frente al riesgo, ser sujeto de crédito es utilísimo; es equivalente a poseer una reserva (o crédito en reserva). Así, el microempresario pobre no necesariamente quiere un préstamo ya. Lo que quiere es la oportunidad de obtener uno en el momento en que lo necesite.

Los pequeños y microempresarios buscan que este acceso potencial al crédito sea confiable, que de origen a desembolsos oportunos y flexibles, que siempre esté disponible. Precisamente porque las fuentes informales de crédito ofrecen esta calidad de servicio, los pobres están siempre renuentes a abandonarlas y a reemplazarlas por fuentes formales,

independientemente de cuán subsidiados sean los préstamos de estas últimas. Transacciones financieras informales los han sacado de apuros a lo largo de los años.

Cuando, por otra parte, una fuente formal no tradicional les ofrece servicios semejantes, pero a tasas de interés que, aunque bastante más altas que para los préstamos comerciales, son más bajas que las del mercado informal (como en el caso del Bank Rakyat Indonesia o Banco Sol en Bolivia), la demanda es enorme.

Así, lo que importa no es simplemente el acceso a los fondos prestables, sino el desarrollo de una **relación** de crédito que llegue a quedar bien establecida. Esto implica, por una parte, un fuerte sentido de permanencia de la institución financiera. Sin esta permanencia, el acceso no va a ser confiable. Un intermediario no puede proyectar una imagen de permanencia, por otra parte, si no ofrece servicios valiosos, de alta calidad, a su clientela y si no es financieramente viable.

VIII. Importancia de la viabilidad financiera

Una de las lecciones más importantes de los programas del pasado ha sido que la deficiencia más seria de las intervenciones para proporcionarle servicios financieros a los pobres ha sido la falta de viabilidad institucional de las organizaciones que fueron creadas con este propósito.

¿Por qué importa tanto la viabilidad? Una preocupación por la viabilidad surge primero que nada de un reconocimiento de la escasez de los recursos. Si los recursos disponibles son limitados, sin instituciones autosuficientes habrá poca esperanza de llevarle servicios financieros a los numerosos hogares y empresas de los pobres que son depositantes o deudores potenciales.

Los montos que se requerirían están más allá de la capacidad y de la voluntad política de (la mayoría de) los gobiernos y de los organismos internacionales.

La alternativa a organizaciones financieramente viables son programas cuasi-fiscales caros y no viables, que no alcanzan más que a un número reducido de beneficiarios. Por eso, la viabilidad importa principalmente desde esta perspectiva de **equidad**; para poder llevarle el crédito a más que a unos pocos.

Además, en el caso en que el objetivo fuera una única inyección (transitoria) de fondos, transferencias directas (*lump-sum transfers*) son siempre un medio más eficiente para lograr este propósito que un costoso programa de crédito. Si, en cambio, la sostenibilidad del servicio es importante, entonces la viabilidad de la organización financiera es crítica.

Además de ser fiscalmente factible, la contribución más importante de una preocupación por la viabilidad es que genera los **incentivos** apropiados para todos los participantes en las transacciones financieras. Así, por ejemplo, mientras que una recuperación deficiente de los préstamos rápidamente destruye la viabilidad de un intermediario, una imagen de viabilidad mejora la disciplina de pago.

Contar con una reputación de buen pagador en una relación intermediario-cliente bien establecida es un activo intangible mucho más valioso cuando se espera que la institución financiera sea permanente y no transitoria. Cuando este activo intangible es suficientemente valioso, estimula el pago puntual de los préstamos.

En cambio, cuando la sobrevivencia de la organización es cuestionada, la morosidad se presenta de inmediato y la profecía de fracaso se cumple por esa misma razón. Por eso, la

viabilidad importa para mejorar la recuperación y una recuperación vigorosa es indispensable para la viabilidad.

De la misma manera, si las tasas de interés que se cobran por los préstamos son demasiado bajas y por eso le causan pérdidas a la institución, los deudores interpretan esto como una señal de falta de permanencia y el subsidio al crédito estimula la morosidad. Igualmente, requisitos excesivos y restricciones innecesarias al uso de los fondos (con lo que se logra poco, en vista de la fungibilidad del dinero), aumentan los costos de transacciones tanto del deudor como del intermediario y reducen la calidad de los servicios financieros que éste proporciona, con lo que disminuye el valor de la relación entre el cliente y el intermediario y aumento la morosidad.

Así, el crédito dirigido reduce la viabilidad de varias maneras. Entre otras, disminuye las oportunidades para la diversificación de la cartera, en intermediarios que, para comenzar, ya son altamente especializados. Además, limita los grados de libertad del intermediario a la hora de establecer la condición de sujeto de crédito y reduce los incentivos para que éste invierta esfuerzos en una recuperación vigorosa de los préstamos.

Si las instrucciones de a quién, para qué y cómo prestar vienen del gobierno o de un organismo internacional, la responsabilidad por la calidad de la cartera se desplaza hacia la fuente de los fondos (y de la condicionalidad) y el intermediario no aprende a lidiar con el riesgo.

Más interesados en darle seguimiento al cumplimiento de estas metas, durante mucho tiempo varios organismos ignoraron el impacto potencial de sus directrices sobre la morosidad y eventualmente se mostraron sorprendidos cuando la morosidad había erosionado por completo los recursos que originalmente habían entregado para esos propósitos. Estos programas destru-

yeron a las instituciones que fueron usadas únicamente como canales para desembolsar los fondos.

La captación de depósitos está íntimamente vinculada con la viabilidad institucional. Los depósitos proporcionan información acerca de deudores potenciales, crean confianza entre el cliente y el intermediario y facilitan la acumulación de fondos propios con los que eventualmente se ofrece garantía (equivalente a un deducible) por un préstamo futuro. Así, los depósitos contribuyen a la solución de algunos de los delicados problemas de información que se presentan en los mercados financieros.

Una movilización de depósitos exitosa crea una imagen de viabilidad institucional que promueve la recuperación de los préstamos. Con frecuencia se observa que un mismo deudor paga cuando los fondos provienen de los depósitos de sus vecinos, pero no paga cuando los fondos provienen del gobierno o de un organismo internacional.

La captación de depósitos crea independencia institucional y protege al intermediario de los caprichos de las agencias internacionales y de la intromisión de los políticos. En general, la movilización de fondos locales contribuye a crear una cultura corporativa con sentido de permanencia, que ofrece incentivos para atraer y retener gerentes competentes y para que el personal tome decisiones compatibles con la viabilidad de la institución.

Desafortunadamente, la movilización de depósitos no es una tarea nada sencilla. Para hacerlo eficientemente se requieren un diseño organizacional adecuado, técnicas complejas de manejo de pasivos y un marco de regulación prudencial que proteja a los depositantes.

En general, los pequeños y microempresarios necesitan intermediarios financieros viables, eficientes, rentables, bien manejados, con los que puedan establecer relaciones financieras permanentes, flexibles y confiables.

IX. Ventajas y limitaciones de los mercados informales

Las transacciones financieras informales han llenado esta demanda por mucho tiempo. Otorgan préstamos pequeños y de corto plazo de manera oportuna y a bajos costos de transacciones para los deudores. Su importancia ha sido reconocida cada vez más y hoy día se busca, ya sea reproducir las características que las hacen atractivas, ya sea vincular a los prestamistas informales a las redes nacionales de financiamiento.

Las fuentes informales de crédito presentan, sin embargo, algunas deficiencias importantes. Las principales limitaciones surgen precisamente de los rasgos que las hacen competitivas. Estas transacciones tienen sus raíces en la economía local y, por esa razón, están limitadas por la disponibilidad de recursos (riqueza) local y por riesgos de covarianza en las actividades locales.

Como resultado de estas limitaciones, el alcance de las fuentes informales es limitado (geográficamente, temporalmente y en los productos que ofrece). El mercado informal ofrece servicios valiosos, pero en montos pequeños y a plazos cortos. Estos servicios no siempre son un buen mecanismo para financiar la inversión a largo plazo, por ejemplo.

Además, como su efectividad en términos de costo se da sólo en la proximidad del vecindario inmediato, las transacciones informales no logran superar la segmentación del mercado y, por eso, contribuyen poco a la función más importante del sistema financiero:

promover una mayor **integración** de los mercados. Para lograr este propósito se necesitan instituciones financieras formales con una dimensión nacional.

X. Los servicios financieros son costosos

Desarrollar sistemas financieros nacionales es una tarea muy compleja. La razón principal de la dificultad es que los servicios financieros son muy costosos. En cierta medida son bienes de lujo. Su producción requiere recursos humanos y materiales valiosos, que tienen costos de oportunidad elevados.

Algunos de estos costos resultan de la necesidad de poner en contacto a las partes del contrato. Para lograrlo, los intermediarios formales usualmente tienen que incurrir en elevados costos fijos (como la apertura de agencias y sucursales). Estos costos son especialmente elevados cuando los clientes son pequeños, heterogéneos y se encuentran dispersos en áreas de baja densidad de población. La clave para reducir estos costos es el tamaño del mercado. Este problema no es único para el caso de los servicios financieros. Resulta demasiado caro proporcionar servicios de educación, salud o diversión en zonas alejadas con poca población. Así como uno no espera encontrar hospitales, casas de ópera o universidades en cada pueblo, resulta caro establecer un banco en lugares pequeños. En los mercados financieros informales, en cambio, los costos de poner a las partes en contacto son bajos, dada la proximidad en que se encuentran.

La tecnología financiera requiere insumos para establecer la condición de sujetos de crédito de los solicitantes, mediante la acumulación de información y su utilización en el proceso de aprobación de los préstamos; para darle seguimiento a los préstamos otorgados; para diseñar

correctamente los términos y condiciones de los contratos y para hacerlos valer. Estos insumos son caros.

Los costos resultantes son una función de la distancia (geográfica, ocupacional, étnica) y del empleo de tecnologías financieras apropiadas en la producción de estos servicios. Como diferentes tecnologías generan ventajas comparativas en nichos particulares del mercado, la escogencia de la tecnología apropiada para una clientela dada es crítica.

En los últimos años se ha dado un progreso importante en el desarrollo de tecnologías rentables para producir micro servicios financieros. La clave ha estado en diseñar intervenciones con una dimensión apropiada al tamaño del mercado y las características de la clientela.

La tecnología bancaria tradicional es prohibitivamente cara para prestarle a los pobres. Tanto los costos de transacciones del deudor como los del intermediario son excesivamente elevados en este caso. Desde luego, los bancos pueden adoptar una tecnología diferente, más intensiva en el uso de información que en el uso de las garantías tradicionales. Esta sería una estrategia de expansión “hacia abajo” de sus servicios. Si bien es claro que los bancos ofrecen muchas ventajas como intermediarios financieros, para poder prestarle servicios valiosos a esta clientela tienen que sufrir una revolución tecnológica.

Por otra parte existen intermediarios financieros, tales como cooperativas u organizaciones no gubernamentales, que poseen ventajas comparativas en producir servicios financieros para clientelas marginales, en vista de su mayor proximidad, mejor acceso a la información y utilización de mecanismos no formales para hacer valer los contratos. Eventualmente estos intermediarios pueden irse transformando en pequeños “bancos”, mediante una expansión “hacia arriba”.

En ambos casos, la expansión hacia abajo de los bancos y la expansión hacia arriba de los no bancos, el reto es unir a quienes poseen las ventajas de información y para hacer cumplir los contratos (usualmente agentes locales) con aquellos con recursos suficientes y una mayor disposición a aceptar los riesgos implícitos en estos préstamos (gobiernos y organismos internacionales).

El vínculo entre los agentes locales y las fuentes externas de fondos crea problemas de agencia importantes, conforme los gobiernos, los organismos internacionales, los intermediarios de segundo piso, las federaciones de cooperativas y las sedes de los bancos tienen que vigilar las operaciones inevitablemente descentralizadas de sus agencias y sucursales, cooperativas individuales, organizaciones no gubernamentales y otros. El reto estriba en resolver los problemas de control y supervisión que surgen en estos casos.

Entre las lecciones de experiencias exitosas en resolver estos problemas está la ausencia de restricciones al manejo del riesgo por el intermediario mismo. El intermediario debe tener suficiente flexibilidad y autoridad para evaluar la capacidad de pago de los deudores potenciales y para ejercer suficiente presión para lograr el pago de los préstamos otorgados.

En general, a estos intermediarios se les debe permitir que operen en condiciones de mercado. Las organizaciones exitosas en llevarle servicios financieros a las pequeñas y microempresas han trabajado **con** el mercado, no **contra** el mercado.

XI. Importancia del diseño organizacional

Una tecnología financiera apropiada es claramente una condición necesaria para prestarle servicios financieros **sostenibles** a los pobres. No es una condición suficiente, sin embargo.

Si bien las políticas y procedimientos adecuados importan, estas políticas no van a ser adoptadas, ni los procedimientos van a ser revisados, ni las tecnologías van a ser desarrolladas, a menos de que sea de interés para quienes tienen que tomar esas decisiones. A final de cuentas, las decisiones siempre las toma alguien, cuyos objetivos van a afectar el resultado alcanzado.

El diseño institucional limita el comportamiento individual, define los derechos de propiedad y genera los incentivos, al incorporar las reglas del juego en la organización. La importancia del diseño organizacional se encuentra en los incentivos que genera en el proceso de toma de decisiones.

Si, en última instancia, lo que importa no es tanto la disponibilidad de fondos prestables, sino el desarrollo de instituciones financieras viables, debe prestársele especial atención al diseño organizacional de estos intermediarios. Un dilema es que, en general, una inundación de fondos del gobierno o de los organismos internacionales usualmente obstaculiza este proceso de desarrollo institucional e introduce incentivos incorrectos. Así, el reto estriba en aumentar la disponibilidad de fondos sin destruir a las organizaciones que los manejan.

En la prestación de servicios financieros para las pequeñas y las microempresas, la tarea más difícil es el diseño de organizaciones que operen con una estructura de gobierno y de incentivos correcta. Esto depende en buena medida, además, de la estructura de los derechos de propiedad en la organización. ¿Quiénes son los dueños? ¿Quiénes pueden tomar decisiones acerca de las políticas de crédito? ¿A quién le interesa la viabilidad financiera de la organización?

Uno de los problemas más serios es que las organizaciones que actualmente se dedican a prestarle servicios financieros a los pobres usualmente tienen estructuras difusas de derechos de propiedad. Este es el caso de los bancos estatales de fomento y de las organizaciones no

gubernamentales, donde los dueños no están claramente identificados. Este es el caso de las instituciones mutuales, como las cooperativas de ahorro y crédito, donde los dueños son a la vez los clientes y tienen intereses en conflicto. Es muy difícil, con estas estructuras de propiedad, desarrollar instituciones viables y sostenibles.

Además, al ser sus operaciones puramente locales, tienen poca oportunidad para diversificar sus carteras y combatir así el riesgo, así como para generar amplias oportunidades de intermediación. Se hace necesario que estos intermediarios locales desarrollen conexiones con el resto del sistema financiero. En última instancia, la estrategia debe promover el desarrollo de un sistema financiero **nacional**, con su red de interrelaciones entre los distintos participantes en el mercado. Esto requerirá, a todos los niveles, tecnologías apropiadas, políticas correctas y organizaciones viables.